



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XX Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Integração regional nos governos Dilma Rousseff (2011-2016) e
Michel Temer (2016-2018): entre mudanças de meta e mudanças
de programa**

Thadeu Costa Normando

**Artigo apresentado como requisito parcial
para obtenção do título de Especialista
em Relações Internacionais**

Orientadora: Profa. Dra. Danielly Silva Ramos Becard

Brasília

2019

RESUMO

O presente artigo tem como escopo buscar compreender as mudanças na política exterior brasileira quanto às ideias, os objetivos e as estratégias para a integração regional entre os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e de Michel Temer (2016-2018). Ante o objeto de estudo e os escopos estabelecidos, opta-se no presente trabalho, como ferramenta metodológica, pela comparação combinada com a análise de política externa (APE). Dessa forma, a pergunta central que se pretende responder é: houve ruptura no curso da integração regional entre esses dois governos? Parte-se do argumento de que houve uma mudança na ideia de integração regional na política externa brasileira entre os governos progressistas de esquerda e o governo de direita que os sucedeu. Para testar tal argumento, o trabalho analisa e compara as ideias, os objetivos e as estratégias para integração regional desenvolvidas pelas políticas externas de Rousseff e Temer, à luz da classificação de Hermann (1990), objetivando avaliar as mudanças, eventuais rupturas e/ou continuísmo entre as políticas externas dos dois governos para a região. Se no campo retórico das ideias haveria uma ruptura, o que na classificação de Hermann seria uma clara “mudança de meta”, o que se viu na prática foi que o modo como foi percebida a integração regional esteve mais próximo de uma “mudança de programa” entre as políticas externas dos dois governos. Nesse sentido, eventuais atualizações de estratégia ou de ideias não podem ser confundidas, automaticamente, com rupturas.

PALAVRAS-CHAVE:

Política externa brasileira; Dilma Rousseff; Michel Temer; ideias e estratégias de integração regional.

ABSTRACT

This article aims to understand the changes in Brazilian foreign policy regarding the ideas, objectives and strategies for regional integration between the governments of Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018). Given the object of study and the established scopes, the present work, as a methodological tool, is chosen by the combined comparison with the foreign policy analysis. Thus, the central question to be answered is: has there been a rupture in the course of regional integration between these two governments? It starts from the argument that there was a change in the idea of regional integration in Brazilian foreign policy between the progressive left-wing governments and the right-wing government that succeeded them. In order to test this argument, the paper analyzes and compares the ideas, objectives and strategies for regional integration developed by Rousseff and Temer's external policies, in the light of Hermann's (1990) classification, in order to evaluate the changes, eventual ruptures and / or continuity between the two governments' external policies for the region. If in the rhetorical field of ideas there would be a rupture, which in Hermann's classification would be a clear "change of goal", what was seen in practice was that the way in which regional integration was perceived was closer to a "program change" between the two governments' external policies. In this sense, any updates of strategy or ideas can not be automatically confused with ruptures.

KEYWORDS:

Brazilian foreign policy; Dilma Rousseff; Michel Temer; ideas and strategies for regional integration.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, observou-se na política externa brasileira uma transformação na concepção e nas ideias em relação à integração regional. Contudo, um traço é idêntico às ideias desenvolvidas ao longo dos governos que se sucederam: a integração regional nesse período foi concebida como um meio para obter determinados fins de política externa, a despeito de diferenças no estilo e nas prioridades da chancelaria brasileira (Spektor, 2010).

Na primeira década dos anos 2000, com a chegada ao poder de governos progressistas na América do Sul, observou-se a ampliação da conotação política à ideia de integração regional (Sanahuja, 2012). Tal dinâmica refletiu-se na maior ênfase dada ao fortalecimento e ampliação do escopo da integração sul-americana, em detrimento da ideia de regionalismo comercial, concepção adotada anteriormente e que ensejou as bases do Mercado Comum do Sul - Mercosul. Da proatividade que se deu ao regionalismo na sua dimensão política, podem-se destacar iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas – Unasul, criada em 2008 (Vaz, 2018).

A continuidade nesse processo de regionalismo político foi colocada à prova, mais recentemente, quando da transição política pela qual passa o continente sul-americano, a partir do enfraquecimento e fragmentação das esquerdas e a gradual ascensão das direitas ao poder (Vaz, 2018). Nos principais países da região, governos de ideologia política de direita se elegeram, caso da Argentina, Colômbia, Chile e Paraguai. Tal dinâmica política impactou diretamente a ideia de regionalismo adotada até então, com o arrefecimento da ideia de regionalismo político agregada durante o período dos governos progressistas de esquerda (Mijares e Nolte, 2018; e Saraiva, 2017).

O processo político o qual o Brasil experimentou em 2016 com o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e a chegada ao poder de seu vice-presidente, Michel Temer (2016-2018), parece ser um interessante estudo de caso para se compreender essa dinâmica de mudança na ideia de regionalismo na região. Em abril de 2018, durante o último ano do governo Temer, a diplomacia brasileira anunciou a suspensão voluntária de sua participação na Unasul, organização

internacional que melhor ilustra a institucionalização da ideia de regionalismo “pós-liberal” (Sanahuja, 2012).

Assim, a fim de atualizar os estudos dessa dinâmica de inserção internacional brasileira por meio da integração, o presente artigo tem como escopo buscar compreender as mudanças na política exterior brasileira quanto às ideias, os objetivos e as estratégias para a integração regional entre os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e de Michel Temer (2016-2018). Dessa forma, a pergunta central que se pretende responder neste trabalho é: houve ruptura no curso da integração regional entre esses dois governos?

Neste artigo, e com base no contexto anteriormente exposto, parte-se da hipótese de que a posição brasileira em relação à sua suspensão voluntária de participação na Unasul – oficialmente justificada pelo impasse em relação à escolha do novo secretário-geral da organização –, quando analisada em conjunto à renovada diretriz política nacional para o Mercosul, em que o foco é o regionalismo comercial, indica uma alteração de intensidade no relacionamento com a América do Sul, com eventuais alterações em seu escopo, mas que ainda se identificam com a continuidade. Assim, os ensaios retóricos de forjar diferenças não passaram, na prática, de ajustes pontuais, com mudanças de escopo, principalmente na região.

Para testar tal argumento, o trabalho será dividido em quatro partes. Na primeira, serão apontadas algumas ideias gerais da política externa brasileira consideradas relevantes para a integração regional, a evolução histórica do conceito e seus significados. Na segunda, serão identificadas ideias desenvolvidas pelas políticas externas de Rousseff e Temer para a região, a partir da comparação do discurso diplomático das duas gestões. Na terceira parte serão mostrados os objetivos e as estratégias para integração regional dos dois governos, por meio da comparação das agendas desenvolvidas. Por fim, na quarta parte, será feita análise, à luz da classificação de Hermann (1990), objetivando avaliar mudanças, rupturas e/ou continuísmo entre as políticas externas dos dois governos para a região.

1.1 Metodologia e nível de análise

Ante o objeto de estudo e os escopos estabelecidos, opta-se no presente trabalho, como ferramenta metodológica, pela comparação combinada com a análise de política externa (APE).

A respeito do método comparativo, é importante salientar que é “lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos [...] perceber deslocamentos e transformações, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças” (Scheider; Schmitt, 1998, p.49). Assim, uma vez que este trabalho tem como objetivo comparar as ideias, os objetivos e as estratégias de integração regional dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018), o método comparativo mostra-se adequado à finalidade.

Assim, buscou-se fazer a comparação a partir de fontes primárias, como discursos e documentos oficiais, análise da agenda das presidências brasileiras *pro tempore* em organizações internacionais regionais, além de acordos internacionais firmados no âmbito regional durante os períodos em análise. Para tanto, foi feita análise à luz da classificação de Hermann (1990), objetivando avaliar mudanças, rupturas e/ou continuísmo entre as políticas externas dos dois governos para a região.

Outrossim, a análise de política externa revela-se de suma importância aos objetivos propostos, uma vez que “tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (Salomón e Pinheiro, 2013). Segundo Hudson (2005), tal análise viabiliza o exame das dinâmicas e as resultantes da formulação da decisão (de indivíduos e instituições) que tenham consequências para entidades estrangeiras.

Como se vê, a análise da política externa dos dois governos, por meio de um recorte temático ligado à integração regional, é de vital importância ao entendimento das ideias, dos objetivos e das estratégias da inserção brasileira na região durante o período estudado. Assim, como a análise da política externa foca o comportamento estatal a partir da consideração das contribuições dos seres humanos, ou, ainda, lida com características individuais e sociais / nacionais que explicam o comportamento de política

externa (Jesus, 2014), resta clara a importância dessa subárea do estudo de Relações Internacionais aos objetivos deste artigo.

Logo, quanto ao nível de análise, opta-se pela análise à luz do *framework* da política externa. A escolha desse nível se dá porque o estudo focará no comportamento brasileiro, por meio da política externa dos governos analisados, a fim de demonstrar as diferenças nas ideias, nos objetivos e nas estratégias de integração regional e as suas resultantes. Entende-se que o melhor resultado para análise se dá por meio desse nível. Assim, cabe, de início, dissertar sobre o papel das *ideias* no contexto da construção e execução da política externa brasileira, a fim de se identificar a concepção desenvolvida pela chancelaria brasileira em relação a seu entorno regional. Julga-se que a identificação das ideias é crucial ao entendimento das estratégias e das ações empregadas na região.

2 IDEIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

2.1 As ideias e a política externa

Sobre a relação de elementos cognitivos e ideias para o pensamento e construção de políticas de Estado, há uma extensa bibliografia sobre o tema, cujo exame pormenorizado foge ao escopo deste trabalho¹. Destarte, é relevante destacarmos a contribuição de Keohane e Goldstein (1993), no âmbito do estudo das Relações Internacionais, para quem as ideias influenciam a política quando: 1) as crenças, baseadas em princípios, fornecem *roteiros* que aumentam a clareza entre meios e fins (*roadmaps*); 2) afetam as resultantes de situações estratégicas, na medida em que fazem aderência a um ponto focal específico, auxiliando na obtenção de resultados mais eficientes e efetivos (*focal points and glue*); e 3) se incorporam às instituições políticas, o que ocorre quando as ideias têm, ao longo do tempo, uma

¹Spektor (2010) afirma que trabalhos recentes têm privilegiado o lugar das ideias no sistema internacional. Nesse sentido, Tannenwald e Wohlforth, 2005; Risse-Kappen, 1994); o impacto de ideias em ambientes regionais e regimes internacionais (Acharya 2004, Acharya 1997, Keck e Sikkink, 1998; Finnemore, 2003; Foot, 2000); e o papel das ideias nas escolhas estratégicas das grandes potências (Goldstein, 1993; Rose, 1998; Foot, 2001).

influência duradoura e se tornam formalmente institucionalizadas (*institutionalization of ideas*).

Nesse sentido, podem-se traçar as ideias que têm estruturado as ações da chancelaria brasileira na América do Sul. Dessa forma, a partir da concepção desenvolvida por Keohane e Goldstein (1993), as ideias de *América do Sul* e de *integração regional* se encaixariam como sendo, respectivamente, o “*focal point and glue*” e o “*roadmap*” da política externa brasileira a partir de meados da década de 1980 (Visentini, 2012). Em resultado, tais ideias se institucionalizaram, na medida em que houve a incorporação delas às normas, regras e procedimentos que se corporificam em tratados e organizações internacionais, como é o caso do Mercosul e da Unasul.

Nas últimas três décadas, a ideia brasileira de integração regional foi concebida como um meio à obtenção de determinados fins de política externa, em que pese distinções nas estratégias e no escopo definidos. Nesse sentido, segundo Spektor (2010), três posições são marcas características às ideias da chancelaria nacional: o país pode gozar de poder e influência nas relações internacionais sem que isto se reflita em uma liderança regional; a região pode exercer papel de “escudo protetor da autonomia” brasileira na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional. Em síntese, a ideia brasileira de integração regional assenta-se em bases pragmáticas e é marcada por um viés estratégico à inserção internacional do país (Spektor, 2010).

Vale destacar, ainda, que tais ideias concebidas pela diplomacia brasileira são preponderantes para toda a dinâmica de integração na região. Dito de outra forma, o ativismo ideacional brasileiro é preponderante para os resultados da integração regional. Nas palavras de Ricupero, “na América do Sul, o Brasil não pode tudo, mas pode algo” (2017, p. 657). Assim, mesmo que a chancelaria brasileira seja historicamente avessa ao título de líder natural na região², vale ressaltar o papel protagonista desempenhado pelo país, e a forte influência das ideias da política externa brasileira para os rumos da integração regional. Nesse sentido, para a melhor

² Nesse sentido, Spektor (2010, p. 26) afirma que “não há indicações inequívocas de que o Brasil se comporte como potência regional. O país não assume a posição de principal agente da ordem regional e hesita diante de situações onde é forçado a se impor”.

contextualização, é necessário traçarmos a evolução histórica das ideias de integração regional na política externa brasileira ao longo dos últimos 40 anos.

2.2 Evolução histórica das ideias de integração regional na PEB

Segundo Cervo, a construção da ideia de América do Sul “avançou em consonância com o pensamento político brasileiro” (2015, p. 550). Logo, a evolução histórica da ideia de integração regional (*roadmap*) e região (*focal point*) é fundamental ao entendimento das ideias desenvolvidas por Rouseff e por Temer. Necessário se faz, pois, um recuo histórico em quatro décadas, período em que as ideias de regionalismo e de América do Sul tiveram suas bases amadurecidas na política exterior brasileira (Cervo, 2015, p. 517).

A partir do processo de redemocratização nos países sul-americanos na década de 1980, e, principalmente desde a aproximação entre Brasil e Argentina nos governos Sarney-Alfonsín (o Tratado de Iguaçu, de 1985, é considerado fato-chave nesse processo de reconciliação entre os vizinhos), observou-se um ‘*aggiornamento*’ na estratégia de inserção internacional brasileira no contexto regional, o que Ricupero (2017) conceituou como a “sul-americanização” da diplomacia brasileira. Assim, a começar da segunda metade daquela década, a diplomacia nacional passou a vislumbrar a América do Sul como espaço natural de integração, em detrimento da América Latina, “delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista” (Visentini, 2012, p. 105).

Desde então, a integração sul-americana passou a ser uma prioridade para a política exterior brasileira, quando também prevaleceu a ideia de que o interesse nacional seria mais bem atendido num processo de regionalismo aberto, conceito desenvolvido no início da década de 1990 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e que vislumbra a integração regional como forma de aberturada região à economia global (Sanahuja, 2012). Nesse sentido, a ideia de regionalismo aberto, adotada pela política exterior brasileira naquele momento, baseou-se em acordos comerciais regionais com baixas tarifas externas e barreiras ao comércio e uma maior liberalização intragrupo, com o objetivo de dar aos mercados

um papel mais importante na promoção da eficiência e da competitividade internacional (Burki et al., 1996 apud Sanahuja).

Os governos que se sucederam na década de 1990 focaram a integração sul-americana como estratégia de inserção internacional, plano alinhado à ideia de regionalismo comercial (Ricupero, 2017, p. 631). Algumas iniciativas merecem destaque e ilustram bem essa nova perspectiva: a criação do Mercado Comum do Sul – Mercosul (1991, governo Collor– 1990-92), que buscou agregar mercados por meio de uma união aduaneira e tarifa externa comum – TEC (Visentini, 2012). Essa integração sub-regional se fortaleceu institucionalmente em 1994 com o protocolo de Outro Preto (governo Itamar Franco – 1992-94), que deu personalidade jurídica ao bloco. Para Visentini (2012), nesse período o Mercosul ganhou uma dimensão estratégica que até então não possuía. Vale lembrar, ainda, que em 1993 o Brasil havia lançado a iniciativa de criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Marca comum a todas essas iniciativas da década de 1990 foi a ênfase no regionalismo comercial.

A ideia de regionalismo comercial ganhou mais ênfase com o fortalecimento do comércio exterior com os vizinhos no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que visou consolidar e aprofundar o bloco (Cervo, 2008) como etapa inicial do entendimento de fazer progredir a integração regional a partir do Mercosul (Cervo, 2015, p. 550), ou, em outras palavras, o “desígnio de ampliar o Mercosul até abranger toda a América do Sul” (Ricupero, 2017, p. 632). Contudo, ante as dificuldades para consolidar o bloco, condição necessária à expansão da ideia (Ricupero, 2017, p. 632), restou “explorar o conceito de América do Sul como espaço geográfico para a integração física e como espaço de concertação para resolver conflitos” (Ricupero, 2017, p. 632).

Nesse contexto, ganhou força a compreensão de ampliação do escopo da integração sul-americana, ideia essa que foi objeto de três cimeiras e das quais participaram os chefes de Estado de todos os 12 países sul-americanos. Destacam-se, dessas cúpulas, segundo Visentini (2012, p. 108), a instituição da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana - IIRSA, que visava a integração

física e energética, bem como o estabelecimento da Comunidade Sul-americana de Nações – CASA, organização que visava a concertação política e que foi sucedida pela União de Nações Sul-americanas – Unasul³.

A partir de 2003, a política externa desenvolvida pelo chanceler Celso Amorim, intitulada pelo próprio ministro como sendo “ativa e ativa”, deu especial importância, no âmbito regional, à integração como estratégia de inserção internacional brasileira, o que demonstra linha de continuidade em relação aos governos anteriores⁴. Nesse sentido, segundo Ricupero, um dos eixos da diplomacia nesse período foi a “edificação de espaço político estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana (2017, p. 646). Para Villafañe (2014, p. 149), no governo Lula “a América do Sul passou a ser a grande prioridade da política externa brasileira”.

Dessa forma, a política externa para a América do Sul, durante o governo Lula, foi atualizada a fim de focar na integração regional em outras dimensões que não apenas financeiras ou comerciais abrangidas pela ideia de um regionalismo aberto cepalino (Villafañe, 2014). Então, passou-se à concepção de regionalismo pós-liberal, uma percepção de dimensão política e que tenta ir além do regionalismo aberto (Sanahuja, 2012). Na América Latina, os dois exemplos principais dessa nova compreensão seriam a Aliança Bolivariana para os Povos da nossa América (ALBA) e a União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Nesse sentido, a área próxima se ampliou do Mercosul, que engloba basicamente a região do Prata, para a Unasul, em que todos os países sul-americanos eram membros. A mudança, nesse aspecto, não foi apenas para uma maior abrangência

³ Assim, percebe-se que a Unasul (2008) não é fruto unicamente de convergência ideológica de governos de esquerda. Sua origem remonta à reunião de chefes de Estado, iniciativa brasileira ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2000. Logicamente que a ascensão e a hegemonia das forças progressistas na América do Sul durante a primeira década dos anos 2000 contribuíram para a criação da organização. Porém, conforme Ricupero (2017), a Unasul insere-se na ideia de expansão gradual do Mercosul, objetivo que provinha da política externa de Cardoso.

⁴ Para Villafañe (2014), a integração sul- americana, que estava entre as prioridades do governo Cardoso, ganhou a condição de principal prioridade na gestão do Presidente Lula, com mudanças de ênfase, intensidade, empenho e conteúdo. Assim, a "primazia sul- americana foi emoldurada pela visão estratégica de transformação da ordem internacional e de busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil".

geográfica, mas também ocorreu um alargamento da ideia de integração, dinâmica descrita por Ricupero como a substituição da integração por um “tipo de associação puramente política” (2017, p. 657). Essa nova noção para a integração regional deu menos atenção à agenda de liberalização comercial e econômica e maior ênfase à agenda "positiva" da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e na cooperação mais intensiva em áreas não comerciais, o que engloba pautas sociais e de cidadania, defesa e segurança, infraestrutura, energia, saúde, educação e cultura (Sanahuja, 2012). Em outras palavras, “No governo Lula, a integração passou a ser perseguida não só no plano econômico-comercial ou na questão da infraestrutura transfronteiriça. Buscou-se também a integração nas dimensões culturais e sociais, em um processo de consolidação de uma verdadeira identidade sul- americana” (Villafañe, 2014, p. 187).

Após a breve síntese da evolução histórica das ideias de América do Sul e integração regional na política externa brasileira nos últimos quarenta anos, as próximas seções visam apresentar tais concepções no discurso diplomático de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018).

2.3 A ideia de América do Sul e de integração regional no discurso diplomático do governo Dilma Rousseff (2011-2016)

De início, sobre a política externa da presidente Dilma Rousseff, importante mencionar a notória falta de traquejo e do consequente desinteresse da mandatária para assuntos internacionais. Nas palavras do embaixador Rubens Ricupero, ao contrário de Lula, que sempre valorizou e explorou o imenso potencial da política externa, Rousseff era “pouco vocacionada à dimensão internacional inseparável da função presidencial” (Ricupero, 2017, p. 683).

A despeito do declínio relativo verificado na política externa brasileira durante seu governo⁵, a política externa de Rousseff para a América do Sul manteve

⁵ Para Cervo e Lessa (2014) o declínio se deu, entre outros motivos, pela escassez de pensamento e de ideias-força e na ausência de inovação política.

continuidade em relação aos desígnios mestres da presidência de Lula da Silva (Visentini, 2012, p. 127). Nesse sentido, a noção de regionalismo fez prevalecer, nesse governo, a continuidade sobre a mudança, destacando-se, no roteiro implementado pela política externa brasileira, o Mercosul e a Unasul (Cervo e Lessa, 2014).

Como dito, a gestão de Dilma Rousseff deu continuidade em sua política externa para a América do Sul e a integração regional das concepções do governo anterior. Em seu discurso de posse, em 2011⁶, a presidente reafirmou a concepção do subcontinente como polo estratégico na busca de uma melhor inserção internacional para o Brasil em um contexto de transformação da ordem internacional:

Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe; (...) O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul.

Em 2015, em seu discurso de posse do segundo mandato⁷, a presidente reiterou a ideia de América do Sul como precedente na estratégia da política externa brasileira. Naquela ocasião, o discurso oficial baseou-se na prioridade dada ao subcontinente, e na promessa de fortalecimento dos blocos regionais, casos do Mercosul e da Unasul.

Durante seus seis anos à frente da presidência da República, três ministros (todos diplomatas de carreira) capitanearam o Ministério das Relações Exteriores: embaixador Antonio Patriota (jan/2011 a ago/2013), embaixador Luiz Alberto Figueiredo (ago/2013 a jan/2015) e embaixador Mauro Viera (jan/2015 a maio/2016). Em todas essas gestões, são muitos os exemplos no discurso diplomático que demonstram a manutenção da prioridade conferida à América do Sul e à noção de regionalismo assentada durante o governo Lula da Silva.

⁶ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>. Acessado em 15/01/2019.

⁷ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/480013-INTEGRA-DO-DISCURSO-DE-POSSE-DA-PRESIDENTE-DILMA-ROUSSEFF-NO-CONGRESSO.html>. Acessado em 15/01/2019.

Nesse sentido, em seu discurso de posse⁸, o novo chanceler, embaixador Antônio Patriota, salientou sobre o subcontinente sul-americano, ressaltando a continuidade na ideia de regionalismo pós-liberal:

Ancorados em nosso entorno sul-americano, teremos à nossa disposição um MERCOSUL robusto e uma UNASUL crescentemente coesa. Compete-nos completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração humana, física, econômica, onde o diálogo e a concertação política se encarregam de preservar a paz e a democracia. Onde os elos que vimos estabelecendo entre nossas classes políticas, nossos setores privados e nossas sociedades contribuirão para uma região cada vez mais unida no propósito de oferecer melhores condições de vida a nossa gente. [...]

[...] Nosso destino comum exige que conheçamos melhor a História, a demografia, o potencial econômico e a cultura uns dos outros – da Terra do Fogo à Ilha de Margarita. Não se faz integração sem diálogo permanente, sem engajamento intelectual e até mesmo, diria eu, sem emoção e idealismo. É nessa direção que precisamos trabalhar.

Também em discurso, por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Nelson Mandela (2012-2014) do Instituto Rio Branco⁹, o então Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado sublinhou a importância dada às relações e da integração com os vizinhos regionais, como elemento fundamental de um plano diversificado da política externa nacional voltada ao desenvolvimento. Dessa forma, a integração regional, naquele momento, se mostrou como componente importante na estratégia de inserção internacional brasileira, em um contexto em que a unidade sub-regional era tida como elemento chave:

O reforço das relações e da integração na América do Sul, em particular no MERCOSUL, é elemento fundamental dessa estratégia diversificada. Com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional. A América do Sul tem logrado dar respostas próprias aos desafios enfrentados pela região nos mais variados campos. A recente atuação da UNASUL como garante do

⁸ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4572-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores> . Acessado em 17/01/2019.

⁹ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/5927-discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-cerimonia-de-formatura-da-turma-nelson-mandela-2012-2014-do-instituto-rio-branco-brasilia-30-de-abril-de-2014> . Acessado em 17/01/2019.

diálogo na Venezuela é mais um exemplo da unidade sul-americana em torno dos valores democráticos e da não-violência.

Da análise do discurso diplomático brasileiro nesse período, percebe-se que raramente o Brasil se auto afirmou como líder ou artífice do processo de integração. O Ministro Mauro Viera, por ocasião de sua posse¹⁰, indicou, mesmo que de maneira tímida, o papel de liderança brasileira para o processo de integração regional e na construção de uma identidade sul-americana:

Essa agenda internacional impõe hoje ao Brasil grandes desafios. Devemos enfrentá-los com determinação, com criatividade e, sobretudo, com a consciência plena da nossa identidade de nação-continente e de país sul-americano [...]

[...] De acordo com nossa tradicional linha de ação, a um tempo regional e universalista, trataremos de consolidar a América do Sul como espaço de integração em todos os âmbitos e ampliar esforços no mesmo sentido com o restante da região

A despeito de eventuais declínios percebidos na política externa do governo de Dilma Rousseff, percebe-se, pois, que no plano discursivo a ideia de América do Sul e de integração regional no discurso diplomático da mandatária manteve-se alinhada à concepção de regionalismo político desenvolvida pela política externa do governo Lula da Silva (2003-2010), quando a integração passou a ser percebida para além do plano econômico-comercial, mas também em suas dimensões culturais e sociais em um processo de afirmação de uma unidade sul-americana.

2.4 A ideia de América do Sul e de integração regional no discurso diplomático do governo Michel Temer (2016-2018)

Após mais de 13 anos de manutenção das ideias de política externa dos governos brasileiros ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), no plano regional, a continuidade nesse processo de integração foi colocada à prova quando do processo de transição o qual o Brasil experimentou em 2016. A gradual ascensão das direitas na

¹⁰ Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-discursos/6398-discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-viera-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores>. Acessado em 18/01/2019.

América do Sul, e no Brasil em especial, impactou diretamente a ideia de regionalismo adotada até então, com o arrefecimento da ideia de regionalismo político agregada durante o período dos governos progressistas de esquerda.

Nesse período de pouco mais de dois anos de governo Temer, essa mudança ficou clara na política externa brasileira, comandada por José Serra (maio de 2016 a fevereiro de 2017) e Aloysio Nunes (fevereiro de 2017 a dezembro de 2018), ambos políticos paulistas do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB¹¹. O discurso diplomático adotado confirma essa mudança nas ideias regionais.

Logo em seu discurso de posse como Ministro, José Serra indicou, como primeira diretriz, que sua gestão seria “regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido”. Tal retórica, de “desideologização” da política externa, permeou em vários momentos o discurso oficial, principalmente em relação às ideias de integração regional. Naquele momento, o ministro sinalizou que o foco no âmbito regional seria o Mercosul e a liberalização comercial. Dessa forma, a nova chancelaria brasileira sinalizou uma volta às origens da ideia de regionalismo aberto cepalino, focando em questões econômico-comerciais. Vale ressaltar que, em seu primeiro discurso, o político não citou, em nenhum momento, a Unasul, mas ressaltou que¹²:

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México. Como disse Enrique Iglesias, muito bem observado, não podemos assistir impassíveis à renovação de uma espécie de Tratado de Tordesilhas, que aprofundaria a separação entre o leste e o oeste do continente sul-americano. Em relação ao México, será prioritário

¹¹ Em recente artigo, Spektor (2016) afirmou que, ao se “nomear dois senadores tucanos de São Paulo para a pasta de Exteriores, lembrou-se ao país que não há regra de ferro obrigando os governos a empossar profissionais de carreira”.

¹² Discurso disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acessado em 20/01/2019.

aproveitar plenamente o enorme potencial de complementaridade existente entre nossas economias e hoje das nossas visões internacionais.

Quanto ao discurso de posse de Serra à frente do Itamaraty, Spektor (2016) indica que foi o “primeiro discurso de posse em quase vinte anos de Itamaraty sem a expressão “América do Sul”, apesar de tangenciar assuntos do subcontinente e citar Estados vizinhos.

A ideia de regionalismo adotada na política externa de Temer, ao menos na retórica, pode ser resumida no pragmatismo comercial. Em artigo publicado no jornal *O Estado de S. Paulo* em 25 de dezembro de 2016, o presidente brasileiro afirmou que a “prosperidade do Brasil está vinculada à prosperidade de nossos vizinhos”, e resumiu as novas ideias:

Em pouco tempo de governo, não hesitamos em ocupar os espaços que cabem ao Brasil na cena internacional. Como, aliás, vêm fazendo o chanceler José Serra e o Itamaraty, que trabalham, com pragmatismo, em busca de oportunidades de cooperação e de soluções para nossos problemas. Exemplo concreto é a coordenação de medidas, com diferentes vizinhos, para o enfrentamento do crime organizado em nossas fronteiras. Nada de visões de mundo enviesadas, que, de antemão, privilegiem certas categorias de países em detrimento de outras. A nossa é visão sem preconceitos e sem dogmatismos, que se orienta, ao contrário, pelas premências e pelos anseios da sociedade brasileira, à qual servimos.

Em sua fala quando da abertura da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2016, o presidente Temer mencionou a integração e, em especial, o Mercosul, o que demonstra a importância conferida ao bloco em uma estratégia de inserção internacional pautada em uma concepção econômica.

Nesse sentido, a integração aparece como ferramenta de crescimento econômico, e os vizinhos, como parceiros comerciais estratégicos:

A promoção da confiança entre brasileiros e argentinos na área nuclear, que acabei de exemplificar, está na origem de nossa experiência de integração. Está na base de projetos como o Mercosul. A integração latino-americana é, para o Brasil, não apenas uma política de governo, mas é um princípio constitucional e prioridade permanente da política externa. Coexistem hoje, sabemos todos, em nossa região governos de diferentes inclinações políticas. Mas isso é natural e salutar. O essencial é que haja respeito mútuo e que sejamos capazes de convergir em função de objetivos básicos, como o crescimento econômico (...)

Em outras ocasiões, as ideias de política externa para a integração comercial foram ressaltadas, como no discurso do Presidente da República na reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, também em setembro de 2016, quando apontou a revigorada visão brasileira da concepção econômico-comercial do Mercosul e a necessidade de modernização do bloco para uma inserção comercial mais competitiva da região:

No Mercosul, os senhores já sabem, estamos retornando o caminho da normalidade. Precisamos de um Mercosul ágil e moderno, que sirva de plataforma para que atuemos fortalecidos no cenário internacional. Isso exige o enfrentamento de muitas questões, da própria revisão da estrutura tarifária desse Bloco à celebração de acordos em novas áreas; da eliminação de barreiras de comércio intrabloco à modernização dos procedimentos, muitas vezes lentos e excessivamente burocráticos.

No mesmo sentido, a chancelaria brasileira também indicou as novas diretrizes para a região, em numerosas ocasiões. A gestão do ministro Aloysio Nunes deu continuidade às ideias, com forte viés comercial. Nesse período, a nova identidade ideológica (agora de direita) entre os governos da região também se refletiu nas ideias de integração. A fim de ilustrar essa assertiva, peguemos uma fala de Nunes. Logo em seu discurso de posse, afirmou que:

Em nossa região, a coincidência de visões políticas e de práticas econômicas favorece uma ampliação significativa de nosso intercâmbio comercial e de investimentos. Enseja uma imprescindível renovação do Mercosul. Quero dar seguimento às ações de maior aproximação entre o Mercosul e os países da Aliança do Pacífico. Está marcado para o começo de abril um encontro nosso com os chanceleres de Chile, Colômbia, México e Peru.

Da análise do discurso diplomático nesse período, percebe-se que a estratégia regional brasileira se voltou ao bloco mercosulino, a partir da convergência ideológica entre os governos dos Estados que compõem o bloco e, principalmente, entre os dois maiores países – Brasil e Argentina, o que se deu sobretudo a partir da chegada ao poder de Mauricio Macri (2015) e Michel Temer (2016). A retórica diplomática brasileira, nesse sentido, aponta para a recuperação e reforço da vocação original do bloco, ou seja, em uma concepção primariamente econômico-comercial.

Nesse sentido, as ideias no discurso diplomático do último governo brasileiro demonstram uma reavaliação da integração regional e de seu papel na estratégia de

inserção global. Assim, a partir de uma concepção econômico-comercial, identifica-se na retórica a necessidade de facilitação do comércio intra-bloco – com o fim de entraves e barreiras tarifárias e não tarifárias – visando a abertura comercial e uma maior competitividade dos países do bloco no comércio global.

Após a apresentação das ideias de integração regional no discurso diplomático do governo Temer, necessário se faz a comparação entre as ideias desenvolvidas nos dois governos, a fim de melhor identificarmos as diferenças nas concepções desenvolvidas entre os dois períodos.

2.5 Comparação das ideias no discurso diplomático dos dois governos

O exercício comparativo entre os discursos diplomáticos dos dois governos indica a hipótese de que houve uma mudança na ideia de integração regional entre os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018). Como demonstrado acima, no plano puramente retórico, as ideias expressas ilustram o arrefecimento da ideia de regionalismo político agregada durante o período dos governos progressistas de esquerda, em que surgiram iniciativas como a Unasul, em detrimento do revigoramento de um regionalismo aberto baseado em uma concepção econômico-comercial.

No contexto sub-regional, a Unasul é organização internacional concebida como reflexo da ideia de um regionalismo político. No mesmo sentido, o Mercosul é a face mais clara do regionalismo aberto de concepção econômico-liberal. No compilado *O Brasil no Mundo: Abertura e Responsabilidade - Escritos de diplomacia presidencial (2016-2018)*, publicado em dezembro de 2018 pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e que traz todos os discursos sobre política externa do presidente Michel Temer, não há uma única menção à Unasul. Por outro lado, na mesma publicação, o Mercosul, tido pelo governo como exemplo do regionalismo aberto e comercial, é citado cento e nove vezes.

Outro fato ilustrativo: em seu discurso de posse, o então chanceler José Serra não fez qualquer menção a América do Sul. O lapso sobre a região, no discurso, foi o primeiro em vinte anos (Spektor, 2016). A ausência do subcontinente na retórica do então chanceler demonstra a perda de influência da região para a estratégia de inserção

internacional brasileira. Se antes, nos mais de 13 anos dos governos progressistas de esquerda – oito anos de Lula e mais 5 anos e meio de Rousseff – o subcontinente era a plataforma central da política externa, durante o governo de Michel Temer o discurso ilustra a limitação do subcontinente ao Mercosul, e, no mesmo sentido, a restrição do bloco a uma concepção econômico-comercial.

Trata-se, pois, de diferenças geográficas e conceituais, ou ainda, de diferenças materiais e formais. Percebe-se no discurso oficial da chancelaria de Rousseff a ideia de um regionalismo político, centrado na criação de instituições e políticas comuns e na cooperação mais intensiva em pautas sociais e de cidadania. Essa ideia de integração política, dita pós-hegemônica, encampou a atuação brasileira no contexto sul-americano, o que englobou a forte cooperação política entre os países da região em um contexto de convergência ideológica progressista. Nessa linha, o Brasil não só demonstrou convergência com os países da região como também foi o artífice desse processo integracional, a despeito do declínio verificado no governo da presidente Dilma Rousseff.

Por outro lado, no discurso diplomático do governo Temer ganhou ênfase a ideia de pragmatismo econômico, com forte preponderância da integração regional comercial. Como dito, a limitação conceitual e material do subcontinente restringiu a atuação brasileira na região, em paralelo a uma menor importância conferida pela diplomacia brasileira à integração. Logo, no discurso preponderou a retórica de volta da integração às suas origens liberais, com forte preponderância da necessidade de facilitação do comércio intrabloco a fim de maior inserção competitiva global dos países mercosulinos.

Nesse sentido, a comparação entre os discursos diplomáticos dos dois governos demonstra divergências conceituais e materiais no processo de integração regional, que influenciaram diretamente a atuação e as estratégias de inserção brasileira não só regionalmente como também globalmente.

Para além da retórica, são muitos os elementos que demonstram a mudança nas ideias da política externa brasileira para a integração regional sul-americana. Assim, a comparação das principais ações desenvolvidas na região pela chancelaria brasileira no período é importante para corroborar tal assertiva. Na próxima sessão, será dada ênfase à agenda desenvolvida pela chancelaria brasileira para a integração regional. O

escopo é demonstrar os objetivos e as estratégias para integração regional dos dois governos.

3 OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS PARA A AMÉRICA DO SUL NOS GOVERNOS DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016) E MICHEL TEMER (2016-2018)

Ideias, para serem colocadas em prática, necessitam de uma estratégia. Estratégias têm nas ideias sua bússola para a consecução de objetivos, a partir da identificação das prioridades (Belli, 2017). Logo, o planejamento estratégico funde ideia e ação. A comparação das estratégias e dos objetivos entre os governos Rousseff e Temer mostra-se possível, a despeito da diferença no tempo de mandato.¹³ As estratégias e os objetivos em relação à América do Sul são perceptíveis nas duas políticas externas, conforme se demonstrará mais adiante.

3.1 Objetivos e estratégias para a América do Sul no governo de Dilma Rousseff (2011-2016)

Já em 2013, passados dois anos do início do governo Dilma, já se questionava a opção da política externa brasileira pelo regionalismo pós-liberal, que para o ex-ministro das Relações Exteriores¹⁴ Celso Lafer (2013) mostrava-se inadequada a uma realidade regional em transformação. Para o autor, faltava ao governo brasileiro uma nova visão estratégica para a região.

Em relação à América do Sul, o objetivo de Rousseff foi manter as estratégias de política externa regional então vigentes, a partir da manutenção da estrutura de governança regional construída ao longo da primeira década do século (Saraiva, 2014). Em que pese o fato de que, durante os pouco mais de cinco anos do governo Rousseff, a chancelaria foi exercida por três ministros distintos, a estratégia para a região

¹³ Entendemos que a análise de resultados, essa sim, estaria prejudicada analiticamente por conta do tempo diferenciado entre os mandatos presidenciais de Dilma Rousseff e de Michel Temer.

¹⁴ Foi ministro das Relações Exteriores em duas ocasiões: em 1992, no governo de Fernando Collor de Melo; e de 2001 a 2002, nos últimos dois anos do governo de Fernando Henrique Cardoso.

mostrou-se uniforme, com identidade substancial na concepção e nas características, apesar de eventuais nuances.

Como visto na seção anterior, o discurso diplomático durante todo o governo Rousseff manteve-se fiel ao regionalismo político pós-liberal. A estratégia para a execução desse modelo foi pautada pelo então chanceler Antônio Patriota durante audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal em junho de 2013¹⁵:

[...] pode-se suscitar reflexão mais abrangente sobre qual é o modelo de integração para o qual devemos nos dirigir no futuro [...] A preferência deveria inclinar-se, então, pela opção que favorece uma inserção internacional e um modelo de desenvolvimento econômico e social que responda a uma estratégia em favor da diversificação produtiva e do comércio com inclusão social mais ampla, redistribuição de renda e democracia.

A construção de uma estratégia de inserção internacional deve ter em sua concepção incertezas internas e externas, que são suas condicionantes (Belli, 2017). Domesticamente, as incertezas originam-se da conjuntura política e econômica, assim como da construção de consensos. Esses são fatores cambiantes e que impactam diretamente a definição de grandes objetivos na política externa. Ademais, no plano internacional, os cálculos de política externa são afetados por multiplicidade de eventos que podem tomar direções inesperadas (Belli, 2017).

Nesse sentido, a política externa de Rousseff para a região, em que pese a estratégia de inserção internacional brasileira manter interesse prioritário no aprofundamento da integração sul-americana (Silva, 2018), foi fortemente impactada por questões domésticas e internacionais. Assim, algumas condicionantes internas e externas agiram diretamente na condução da estratégia regional (Silva, 2018), as quais destacamos: a) o esgotamento do “ativismo diplomático” brasileiro empreendido durante a política externa do presidente Lula (2003-2010); b) crise interna brasileira, tanto de ordem econômica como política; c) mudança contextual da América do Sul, com o giro político à direita e o fim da convergência ideológica de esquerda, o que fragilizou a integração. Essas condicionantes levaram a ação internacional de

¹⁵ Itamaraty, Nota 219/2013.

Rousseff, e com a América do Sul não seria diferente, à ambiguidade na estratégia de inserção, ou até mesmo, à omissão (Lopes, 2017).

Uma das principais características na execução da política externa regional de Dilma Rousseff foi o arrefecimento do ímpeto brasileiro em se portar como líder regional (Saraiva, 2014). Dawisson Belém Lopes argumenta que a ideia de regionalismo pós-liberal liderada até então pelo país caiu em declínio, dentre outros fatores, pois a estratégia de ser o “grande financiador da aventura integracionista regional” não gerava dividendos políticos relevantes para o governo Dilma (Lopes, 2017, p. 182). Segundo Velasco (2017), “a conjuntura atual revela certo esgotamento ou pelo menos estagnação em termos de resultados práticos de muitas das apostas feitas no passado”. Nesse sentido, o protagonismo da política externa brasileira entre 2003 e 2010 pode ser considerado como um “ponto fora da curva”, e, a partir de 2011, essa “curva estaria retomando sua inclinação normal” (Lopes, 2014).

Economicamente, o Brasil atravessou uma das crises mais sérias de sua história recente e, com a difícil situação fiscal do governo brasileiro, dinâmicas que impactassem nas contas públicas, como a eventualidade de arcar com custos da cooperação regional, não foram bem vistos internamente (Saraiva, 2014). Já a dimensão política interna foi uma condicionante relevante principalmente no segundo mandato de Rousseff, a partir de 2015, quando perdeu governabilidade sem o apoio do Poder Legislativo, o que levou ao *impeachment* no primeiro semestre de 2016 (Silva, 2018). Em um contexto doméstico desfavorável, com crises políticas e econômicas instauradas, a estratégia de retração internacional brasileira foi a tônica que definiu a reversão da política externa ativa de Lula (Stuenkel, 2014).

Na dimensão regional, a mudança contextual na América do Sul fragilizou a dinâmica de integração. Em parte, “a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas” (Saraiva, 2014, p. 32). Ademais, a criação da Aliança do Pacífico em 2012 e a crise política e econômica venezuelana impactaram nessa mudança contextual (Casarões, 2016).

Parece consensual o diagnóstico de que, entre 2011 a 2016, o Brasil declinou em projeção global¹⁶, e no contexto sul-americano não é diferente. Apesar de manter a América do Sul como prioritária em sua estratégia de inserção internacional, fatores internos e externos condicionaram a execução dessa estratégia, o que levou ao arrefecimento da ideia de regionalismo pós-liberal em uma América do Sul em crise e em transformação.

3.2 Objetivos e as estratégias para a América do Sul no governo de Michel Temer (2016-2018)

Durante seu curto mandato, Michel Temer mudou o tom da ação diplomática brasileira, com o objetivo de desconstruir o legado da política externa dos governos progressistas (Casarões, 2016). É certo que o “cenário de mudança e de rearranjo de forças no cenário político doméstico e regional” são condicionantes que impactaram diretamente as diretrizes desenvolvidas na estratégia de inserção regional brasileira nesse período (Velasco, 2017).

A ruptura política pela qual passou o Brasil, com a mudança de governo depois de um processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, é ponto de inflexão na concepção e nas estratégias da política externa para a região (Velasco, 2017). No mesmo sentido, o contexto regional, politicamente dividido com a ascensão de governos de direita e o fim da era dos governos progressistas (vide as recentes mudanças de poder na Argentina, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru), é fator fundamental à mudança na estratégia brasileira voltada aos vizinhos.

Em que pese a política externa do período ter passado pela direção de dois chanceleres (José Serra, de maio de 2016 a fev. de 2017; e Aloysio Nunes, de fev. 2017 a dez. de 2018), as linhas mestras se mantiveram, apesar de pequenas correções de rumo na chancelaria Nunes, buscando um perfil mais discreto ao Itamaraty (Silva, 2018). Em relação ao entorno regional, a guinada na ideia de integração mostrou-se clara, com a volta a uma concepção de regionalismo aberto com a adoção de uma agenda nitidamente comercial.

¹⁶ Nesse sentido, Lopes (2017), Saraiva (2016) e Cervo e Lessa (2014)

O Relatório de Conjuntura nº 1 (Brasil, 2017), da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, de maio de 2017, delineava a visão do governo a respeito da integração regional:

Tampouco avançou substancialmente a integração econômica e política da América do Sul, sob os auspícios do Brasil. Mais do que isso: os esforços brasileiros nesse sentido terminaram gerando reações negativas à pretensão brasileira de liderar a região, uma pretensão frequentemente confessada, raras vezes dissimulada, mas consistentemente sem efetividade. (p.12)

Nesse sentido, a política externa do governo Temer buscou uma integração econômica mais efetiva, com foco no Mercosul e com o objetivo de “retomar a vocação original” do bloco para o livre mercado, a partir de uma “correção de rumo” (Temer, 2018b). Como fruto dessa retomada da concepção de integração aberta, são exemplos de sua agenda comercial: o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos Intra-Mercosul¹⁷ (de abril de 2017); o Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul¹⁸ (de dezembro de 2017); a eliminação de barreiras ao comércio, a partir da remoção de quase 90% dos 78 entraves que existiam no comércio intrabloco¹⁹; e o acordo de complementação econômica que praticamente reduziu a zero as tarifas nas trocas com a Colômbia²⁰.

O processo de desengajamento estratégico regional (Silva, 2018) é a característica mais clara das mudanças forjadas durante o governo Temer, com a alteração no modo como é percebida a integração regional (Velasco, 2017). Para Casarões, a “tentativa de guinada brusca no contexto de uma região politicamente instável pode sedimentar as divisões já existentes e cindir as tentativas de unidade, como o próprio Mercosul ou a União das Nações Sul-Americanas (2016, p. 88)”. De fato, a Unasul, face mais clara do regionalismo pós-liberal implementado nos governos progressistas, sofreu um processo de esvaziamento que terminou na suspensão

¹⁷Itamaraty, Nota 112, 2017. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16067-protocolo-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-do-mercosul-pcpi>

¹⁸Itamaraty, Nota 419, 2017. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18097-atos-adotados-por-ocasio-da-li-reuniao-do-cmc-e-da-li-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-brasilia-20-e-21-de-dezembro-de-2017>

¹⁹A reconstrução do Mercosul (O Estado de S. Paulo, 30/10/2018). Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exterores-artigos/19697-a-reconstrucao-do-mercosul-o-estado-de-s-paulo-30-10-2018>

²⁰Acordo de Complementação Econômica nº 72, celebrado entre MERCOSUL e Colômbia. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/regimes-de-origem/2-uncategorised/3116-regime-de-origem-ace-72-mercosul-colombia>

voluntária da participação de seis países nessa organização internacional, dentre eles o Brasil. Conforme documento²¹ assinado pelos ministros das relações exteriores de Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru, datado de 18 de abril de 2018:

Dada a importância que atribuímos à integração sul-americana, a situação grave que a Unasul enfrenta nos leva a considerar a necessidade de iniciar uma reflexão séria sobre seus objetivos, estrutura e métodos de trabalho, inclusive seu mecanismo decisório. Dadas as circunstâncias atuais, os países signatários decidiram não participar das diferentes instâncias da Unasul a partir desta data.²²

Percebe-se, pois, que o impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016 constitui marco de inflexão na estratégia de inserção brasileira na América do Sul. Algumas condicionantes foram fundamentais nessa mudança: além da decisiva alteração de governo no país, a crise econômica doméstica, assim como o novo contexto no subcontinente, são fatores importantes ao entendimento dessa alteração.

O “giro político” o qual passou o subcontinente, com um processo de rearranjo de forças à direita nos principais países da região – incluído o próprio Brasil – mostra-se a variável preponderante nesse contexto de transfiguração da estratégia brasileira para a região. Esse giro se deu em um momento de forte crise econômica no subcontinente, em um contexto de desvalorização dos preços das commodities (principais produtos na pauta exportadora dos países da região, o que impactou diretamente as economias regionais, como Brasil, Argentina e Venezuela), além de crise política na região – países como Venezuela e Brasil passaram por momentos de forte crise política, o que levou, no caso brasileiro, à destituição da presidente Dilma Rousseff.

Contudo, a política exterior brasileira é historicamente marcada por sua continuidade, característica comum às políticas de Estado. Nesse sentido, é necessário analisarmos se houve uma ruptura de fato na orientação brasileira para seu entorno sul-

²¹ Documento obtido via Lei de Acesso à Informação junto ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil em janeiro de 2019.

²² No original, [...]En atención a la importancia que atribuimos a la integración sudamericana, la grave situación que vive Unasur nos lleva a plantearnos la necesidad de iniciar una seria reflexión acerca de sus objetivos, estructura y métodos de trabajo, incluido su mecanismo de toma de decisiones. Dadas las circunstancias actuales, los países firmantes hemos decidido no participar en las distintas instancias de Unasur a partir de la fecha [...]

americano entre os governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer, ou se essa inflexão verificada foi mais tímida do que parece à primeira vista.

3.3 Mudanças de programa na inserção regional brasileira entre Dilma Rousseff (2011-2016) e Michel Temer (2016-2018)

Giro, guinada, reviravolta, reorientação, ajuste, mudança, transformação. Esses são apenas alguns dos vocábulos empregados na bibliografia pesquisada para indicar as diferenças percebidas nas inclinações integracionistas entre as políticas externas de Dilma Rousseff e Michel Temer. Assim, depois de analisadas as ideias, os objetivos e as estratégias e suas condicionantes, resta examinar se houve uma ruptura institucional na orientação brasileira em relação ao entorno regional durante esses dois períodos.

Oscilações circunstanciais nos rumos da política exterior são naturais e se relacionam a adaptações na estratégia de inserção internacional do país (Cervo e Bueno, 2015). A política exterior brasileira carrega em sua identidade a continuidade²³ como forte característica, tendo algumas tradições bem definidas e que norteiam historicamente a atuação internacional do país, como o universalismo, o pacifismo, o realismo e o pragmatismo (Cervo e Bueno, 2015). Algumas dessas tradições foram herdadas ainda da diplomacia portuguesa e incorporadas quando da independência brasileira (Ricupero, 2017). Para Vaz (1999, apud Mariano, 2015, p. 19), a previsibilidade e a continuidade contribuem para a ideia de que a política externa é uma política de Estado e, assim, “capaz de desvincular-se das mudanças de governo e de circunstâncias políticas específicas”.

Isso não impede, contudo, que a estratégia definida para a política externa seja descontinuada em governos posteriores, o que dependerá de convergências ou divergências na estratégia de ação externa do país, sujeita a condicionantes internas e externas (Lopes, 2017). Ainda segundo Lopes, sobre a continuidade, “não se deve extrair daí que a política externa brasileira seja monolítica e imune a inflexões

²³ É ponto pacífico na literatura acadêmica que a continuidade é característica geral da política externa brasileira. Eventuais visões dissonantes referem-se aos fatores que levam ao continuísmo, se valores ou tradições arraigadas, se o corpo burocrático estatal, dentre outras variáveis.

profundas. Isso equivaleria a pensar a PEB como política suprassocial e a-histórica, absolutamente infensa às condicionantes domésticas e internacionais” (Lopes, 2017, p. 21).

A transição entre governos comandados por grupos movidos por orientações ideológicas distintas costuma provocar reavaliações de práticas, inclusive na política externa (Velasco, 2017). Como visto na seção supra sobre a evolução histórica das ideias de integração regional na PEB, esse processo ilustra dinâmicas de continuidade e descontinuidade na política externa brasileira ao longo dos governos que se sucederam. O traumático processo de transição o qual o Brasil experimentou em 2016, a partir do impedimento da presidente Dilma Rousseff, levou ao poder um presidente de ideologia distinta – passou-se de um governo progressista a um governo de direita. Assim, no campo das ideias, dos objetivos e das estratégias, houve ruptura na orientação brasileira para a integração regional?

Levando em conta a classificação de Hermann (1990)²⁴ para avaliar mudanças – ajustes, mudanças de programa e mudanças de metas– percebe-se, no campo das ideias, uma clara mudança de meta, ao menos na retórica. A análise feita entre o discurso diplomático de Dilma Rousseff e Michel Temer demonstra que houve uma nítida ruptura na ideia de integração regional, de um paradigma pós-liberal (em Rousseff) à volta ao regionalismo aberto (em Temer). Contudo, o discurso do governo Rousseff em defesa dessa orientação regional se limitou ao campo da estratégia retórica. Na prática, não se executou – principalmente em seu segundo mandato – a opção pelo regionalismo pós-liberal. Se muito, houve alguns avanços na convergência política com países como a Venezuela e a Argentina. Exemplo maior é o esvaziamento progressivo da Unasul, causado dentre outros motivos pela perda de importância relativa da organização na estratégia de inserção regional brasileira, processo anterior

²⁴Segundo Hermann (1990, apud Saraiva, 2013), “o ajuste significa uma mudança na intensidade e na clareza da política externa, sem modificar o que é feito, como é feito e seus objetivos; nas mudanças de programa ocorrem variantes nos métodos e estratégias para se atingir os objetivos, embora estes se mantenham inalterados; a mudança de metas significa uma reconfiguração das propostas de ações e metas”.

a 2016 e que se consolidou com a suspensão voluntária da participação do Brasil em 2018.

Assim, se no campo retórico das ideias haveria uma ruptura, o que na classificação de Hermann (1990) seria uma clara “mudança de meta”, o que se viu na prática foi que o modo como foi percebida a integração regional esteve mais próximo de uma “mudança de programa” entre as políticas externas de Dilma Rousseff e Michel Temer. Sem dúvida, a mudança mais clara na política externa de Temer foi o modo como se percebeu a integração regional. No entanto, tanto em Rousseff como em Temer, a integração regional sempre foi prioridade, em que pese a omissão e a inércia verificadas em alguns períodos. Logo, o objetivo de integração regional se manteve inalterado, ou, ao menos, sem mudanças profundas, tendo em vista, inclusive, a falta de interesse de ambos os governos em se posicionar como líder regional.

Nessa linha, as mudanças mais visíveis relacionam-se aos métodos e estratégias para se atingir os objetivos de integração regional. Enquanto a concepção de Rousseff não limitou “a integração regional aos seus aspectos meramente comerciais e econômicos, buscando-se maior interligação infraestrutural e política entre os povos da América do Sul” (Lopes, 2017, p. 182), não obstante o declínio relativo dessa concepção durante seus quase seis anos de mandato, as ações e estratégias de Temer para a região pautaram-se em aspectos, sobretudo, comerciais. Essa é a principal mudança entre os dois governos em relação ao regionalismo, a saber, um pragmatismo com ênfase na dimensão comercial voltado ao Mercosul na política externa de Temer, o que se viu em menor intensidade na PEB de Rousseff.

4 Reflexões finais

À guisa de conclusão, percebem-se, ao menos no discurso, diferenças claras nas ideias de integração regional entre as políticas de Dilma Rousseff e de Michel Temer. A análise discursiva dos dois governos levou a uma primeira percepção de que houve uma ruptura nas ideias integracionistas entre as políticas externas de ambos. De um regionalismo pós-liberal em Rousseff, a tônica em Temer foi de um regionalismo

aberto com foco comercial. Usando a classificação de Hermann (1990), no discurso o diagnóstico foi de mudanças de metas, ou seja, uma clara ruptura.

Para além do ideal discursivo, quando se confronta a prática percebe-se que as ações regionais dos dois governos se mostraram não tão distantes. No discurso, o objetivo de Rousseff foi o dar continuidade à política externa de Lula para a região, seguindo a concepção de um regionalismo pós-liberal. Contudo, condicionantes internas e externas impediram que o discurso virasse prática. Durante os quase seis anos de Rousseff, o que se viu foi o arrefecimento progressivo da ideia e da prática de regionalismo político.

Nesse aspecto, em que pese o discurso de Temer mostrar uma guinada na concepção para a região, a prática demonstrou que o foco comercial conferido ao regionalismo nesse período foi reflexo da percepção pós-liberal pretérita, combatida, dentre outros fatores, pela mudança contextual na região. Em outras palavras: a volta ao regionalismo aberto comercial foi resultado e curso natural da já declinante estratégia regional desenvolvida por Rousseff.

O “giro político” pelo qual passou o subcontinente, com um processo de rearranjo de forças à direita nos principais países da região – incluído o próprio Brasil – mostra-se a variável preponderante nesse contexto de transfiguração da estratégia brasileira para a região.

Exemplo maior é o esvaziamento progressivo da Unasul, causado precipuamente pela perda de importância relativa da organização na estratégia de inserção regional brasileira, processo anterior a 2016 e que se consolidou com a suspensão voluntária da participação do Brasil em 2018. Não é coincidência o fato de que esse esvaziamento se deu durante o processo de ascensão das direitas e do declínio das esquerdas na região.

O que houve no período, quanto à integração regional, foi uma alteração de intensidade no relacionamento com a América do Sul, com eventuais alterações em seu escopo, mas que ainda se identificam com a continuidade. Assim, a despeito de as principais mudanças na política externa de Michel Temer se referirem às relações brasileiras com a América do Sul e à forma como é entendida a integração regional, resta claro que os ensaios retóricos de forjar diferenças com as gestões petistas não

passaram, na prática, de ajustes pontuais, com mudanças de escopo, principalmente na região.

O processo de integração esteve em todo o período adstrito aos ideais da política exterior brasileira, como o liberalismo, o universalismo e o pragmatismo, tendo o desenvolvimento nacional como vetor. Assim, mesmo enfrentando rupturas na política interna – como o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff – há lugar para transições suaves na política externa dos governos que se sucederam. As políticas externas adotadas por José Serra e Aloysio Nunes à frente da pasta das Relações Exteriores demonstram essa situação. Sendo assim, eventuais rupturas parecem ter ficado muito mais no plano do discurso do que propriamente no plano das ações. Nesse sentido, eventuais atualizações de estratégia ou de ideias não podem ser confundidas, automaticamente, com rupturas.

Referências

BELLI, Benoni. O planejamento e a visão estratégica nas relações exteriores. **Estadão**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-planejamento-e-a-visao-estrategica-nas-relacoes-exteriores/>

BRASIL. Um país em busca de uma grande estratégia. Relatório de Conjuntura nº 1. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, maio de 2017. Disponível em: http://www.secretariageral.gov.br/brasil_um_pais_em_busca_de_uma_grande_estrategia.pdf

BUENO, Clodoaldo. Cervo, Amado Luiz. História da Política Exterior do Brasil. Editora: UNB; Edição: 5ª, Revista e Ampliada (1 de janeiro de 2015)

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A Política Externa Interina e os Perigos à Integração Regional. *Rev. Conj. Aust.* | Porto Alegre | v.7, n.37 | p.81-93 | ago /set. 2016

CERVO, Amado Luiz. Inserção Internacional - Formação dos Conceitos Brasileiros. Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz and LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2014, vol.57, n.2, pp.133-151.

GOLDSTEIN, Judithand. KEOHANE, Robert O., “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework,” in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), at pp. 3-30.

HERMANN, Charles F. “Changing course: when governments choose to redirect foreign policy”. *International Studies Quaterly*. Vol.34 n.1, 1990. p. 3-21

HUDSON, VALERIE M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *ForeignPolicyAnalysis* (2005) 1, 1–30

ITAMARATY. Nota 219/2013. Apresentação do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em Audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3478-apresentacao-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-em-audiencia-na-comissao-de-relacoes-exteriores-e-defesa-nacional-do-senado-federal>

JESUS, Diego Santos Vieira de. A essência de uma subárea: os 60 anos da Análise de Política Externa. *Estudos internacionais* • v. 2 n. 1 jan-jun 2014 p. 81-99

LAFER, Celso. O Brasil na América do Sul. **Estadão**. Disponível em <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-na-america-do-sul-imp-,1033273>

LOPES, Dawisson E. Belém. A falta que faz uma estratégia. **Folha de São Paulo**, jan. de 2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/01/1844837-a-falta-que-faz-uma-estrategia.shtml>

LOPES, Dawisson E. Belém. Política externa na Nova república: os primeiros 30 anos. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

LOPES, Dawisson E. Belém. Recuo estratégico ou normalização da curva? **Folha de São Paulo**. Mar. 2014. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1425918-dawisson-belem-lobes-recuo-estrategico-ou-normalizacao-da-curva.shtml>

MARIANO, Marcelo Passini. A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

NOLTE, Detlef. MIJARES, Víctor. La crisis de Unasur y ladesconstrucción de Sudamérica. *El Espectador*. Bogotá, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-tesis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>. Acesso em: 01 ago. 2018.

NOLTE, D.; MIJARES, V. M. Regionalismo posthegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra? *Foreign Affairs Latinoamérica*, jul. 2018.

RICUPERO, Rubens. A Diplomacia na Construção do Brasil. Versal Editores, São Paulo, 2017.

SALOMÃO, Monica. PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *rev. Bras. Polít. int.* 56 (1): 40-59 [2013]

SANAHUJA, José Antonio, COMINI, Nicolás. Unasur: ¿‘Sudamexit’ o la estrategia de las llavacías? *Esglobal*, Madrid, 04 may. 2018.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012.

SARAIVA, Miriam. Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. *Carta Internacional*, Vol. 8, n. 1, jan.-jun. 2013 [p. 3 a 21].

SARAIVA, Miriam Gomes. Continuidade e mudança na política externa brasileira as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *RELAÇÕES INTERNACIONAIS MARÇO*: 2013 vol. 37 [pp. 063-078]

SARAIVA, MiriamGomes. Balanço da Política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? Revista Relações Internacionais, vol. 44, dezembro de 2014. [p. 25 a 35]

SARAIVA, Miriam Gomes. ODR Entrevista: Miriam Gomes Saraiva. 2017. Disponível em <http://observatorio.repri.org/artigos/odrentrevistamiriamgomessaraiva/>. Acessado em 01/04/2019.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo, 1998

SILVA, André Luiz Reis da. A política externa do governo Dilma Rousseff: identificando interesses e condicionantes. 4º Seminário Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. 27 e 28 de setembro de 2018, Foz do Iguaçu – PR. Painel: História e Historiografia: debatendo a política externa. Área Temática: História das Relações Internacionais e da Política Externa. Disponível em <https://www.seminario2018.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhemFtcyI7czozNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjM6Ijc5NSI7fSI7czoxOiJoljtzOjMyOiJhODZhOGFjMzAwZGFmNjk5YzIyOGQ2NWQ2MjVjMTBjOCi7fQ%3D%3D>

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *rev. Bras. polít. Int.* 53 (1): 25-44 [2010]

SPEKTOR, Matias. Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas. Folha de São Paulo, maio de 2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estreia-de-jose-serra-e-forte-mas-deixa-incertezas.shtml>

STUENKEL, Oliver. O risco do recuo estratégico brasileiro. **Folha de São Paulo**. Mar. 2014. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1422485-oliver-stuenkel-o-risco-do-recuo-estrategico-brasileiro.shtml>

TEMER, Michel. O Brasil no mundo : escritos de diplomacia presidencial (2016-2018) / Michel Temer. – Brasília : FUNAG, 2018a

TEMER, Michel. Mercosul – O resgate de um patrimônio. **Estadão**, dez. de 2018b. Disponível em <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-o-resgate-de-um-patrimonio,70002649979>

VAZ, Alcides Costa. 02/04/2018 - 10ª - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Senado Federal. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/7343>

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul, Revista Brasileira de Política Internacional, 42 (2), 1999.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. A política externa do governo Temer: continuidade, inércia e a falta de uma estratégia de inserção internacional. 2017.

Disponível em

<http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhemFtcyI7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSZPIjtzOjQ6IjZNDgiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiOTFlZTEuZWQ5ZTA0OGNhNGNhOD45YmViYzJkMTk3MGMiO30%3D>

VILLAFANE, Luís Cláudio. A América do Sul no discurso diplomático Brasileiro. Funag, 2014.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A Projeção Internacional do Brasil. 1930- 2012. Editora: Elsevier; Edição: 1ª (27 de fevereiro de 2013)